

Evolución del Cuadro Tarifario de Aguas Argentinas:
financiamiento de las expansiones en Buenos Aires

Gustavo Ferro

Texto de Discusión N° 11

ISBN 987-519-049-7

Octubre 1999

CEER

Centro de Estudios Económicos de la Regulación

Instituto de Economía, Universidad Argentina de la Empresa

Chile 1142, 1° piso

(1098) Buenos Aires, Argentina

Teléfono: 54-11-43797693

Fax: 54-11-43797588

E-mail: ceer@uade.edu.ar

(Por favor, mire las últimas páginas de este documento por una lista de los Textos de Discusión y de la Working Paper Series del CEER e información concerniente a suscripciones).

El Centro de Estudios de Economía de la Regulación (CEER), es una organización dedicada al análisis de la regulación de los servicios públicos. El CEER es apoyado financieramente por el Banco Mundial, los Entes Reguladores de Telecomunicaciones y Electricidad de la República Argentina, y la Universidad Argentina de la Empresa (Buenos Aires), donde el CEER tiene su sede.

Autoridades del CEER:

Lic. Enrique Devoto, Vicepresidente Primero Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE)-Dr. Roberto Catalán, Presidente Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC), Dr. Antonio Estache, Instituto para el Desarrollo Económico del Banco Mundial (IDE-BM), Dr. César Marzagalli, Rector Universidad Argentina de la Empresa (UADE), Dr. Omar Chisari, Director Instituto de Economía (UADE).

Director Ejecutivo: Dr. Martín Rodríguez Pardina

Investigadores: Lic. Gustavo Ferro, Lic. Martín Rossi.

Ayudante de Investigación: Lic. Christian Ruzzier.

CEER Serie de Textos de Discusión
 Evolución del Cuadro Tarifario de Aguas Argentinas:
 financiamiento de las expansiones en Buenos Aires
 Gustavo Ferro
 Texto de Discusión N° 11
 Octubre 1999
 JEL N°: L5, L9

Resumen: El trabajo se ocupa del reciente cambio tarifario, que modificó la forma de financiar las expansiones, pasando de un Cargo de Infraestructura (abarcando red y conexión) a cargo de nuevos usuarios, a una capitación sobre usuarios ya conectados por el componente de red y un conjunto de pagos a cargo de nuevos conectados para financiar el componente conexión. El estudio analiza el proceso de determinación del nuevo esquema y sus consecuencias de eficiencia y equidad.

Abstract: This paper focuses on the recent change on tariffs. It modified the way to finance expansions of service, through an Infrastructure Charge (financing network and connection) owed by new entrants, to a lump sum on behalf of clients already connected (network) and a number of fix payments to be completed by new entrants (connection). The paper analyses the new scheme determination process, and its consequences on efficiency and equity grounds.

Pertenencia profesional del autor: Gustavo Ferro, Investigador CEER/Instituto de Economía UADE. E-mail: gferro@uade.edu.ar

CEER
 Centro de Estudios Económicos de la Regulación
 Instituto de Economía, Universidad Argentina de la Empresa
 Chile 1142, 1° piso
 (1098) Buenos Aires, Argentina
 Teléfono: 54-11-43797693
 Fax: 54-11-43797588
 E-mail: ceer@uade.edu.ar

Evolución del cuadro tarifario de Aguas Argentinas: financiamiento de las expansiones en Buenos Aires.

Gustavo Ferro¹

I-Introducción

El gobierno Argentina privatizó por concesión los servicios de agua y cloacas en la ciudad de Buenos Aires y parte de su área metropolitana en 1993, abarcando un área poblada por 9 millones de personas, de las cuales 6 millones estaban conectados a la red de agua potable y 5 millones a la de cloacas (coberturas del 70 y 58% respectivamente). Al momento de la concesión, la red de agua potable cubría 11.000 kilómetros, y la de alcantarillado 7000 kilómetros. La empresa estatal Obras Sanitarias de la Nación (OSN) producía 3,7 millones de metros cúbicos diarios.

La concesión fue subastada por 30 años. La propiedad del stock inicial de activos la mantiene el Estado Nacional sin el pago de ningún tipo de canon. La concesión se fundamentó en la dificultad de valorizar los activos utilizados, en la ineficiencia que implica captar ahorro social para la compra de activos hundidos y en la prioridad otorgada a la realización de fuertes inversiones por el concesionario en lugar de obtener fondos por la subasta de los bienes estatales. En ésta, los postores pujaron ofertando el máximo descuento sobre el cuadro tarifario proveniente de la época de operación estatal, casi en su totalidad no basado en valores medidos, sino en tarificación por metro cuadrado de construcción, conformando en la práctica un cuasi-impuesto inmobiliario. Las metas de expansión de la cobertura implicaban inversiones de cerca de U\$S 4000 millones a lo largo de toda la concesión, con una fuerte participación de las programadas para el primer quinquenio, de U\$S 1084 millones. Los factores zonales, de superficie y de calidad de la construcción son determinantes en la formación de las tarifas.

La etapa de precalificación se desarrolló durante el mes de enero de 1992, presentándose cinco grupos empresarios. El criterio de selección empleado involucró a su vez la calificación de las propuestas técnicas, y luego, para aquellas aceptadas, se analizó la tarifa ofrecida. El ganador de la licitación fue conocido en diciembre de 1992, y en mayo de 1993 se produjo la transferencia de la empresa al consorcio encabezado por Lyonnaise des Eaux-Dumez que ofreció un descuento de tarifas del 26,9%, en forma de un factor multiplicativo de la fórmula tarifaria, llamado K, que resultó en 0,731. El Decreto 999/92 estableció el Marco Regulatorio y el 787/93 el Contrato de Concesión. El capital mínimo exigido por el contrato de concesión fue de US\$ 120 millones, constituido íntegramente en el segundo período por el consorcio ganador de la licitación, incluido el 10% correspondiente al “Programa de Propiedad Participada”, que aseguró dicho porcentaje a los trabajadores de la nueva firma –antiguos trabajadores de la OSN-.

A lo largo del período de concesión, el cuadro tarifario ha tenido variaciones. Estas afectaron al factor K, por una parte, y con él a todo el conjunto de tarifas, y por otro a los Cargos de Infraestructura diseñados para financiar las expansiones. Estos debieron ser finalmente cambiados, dada la imposibilidad de cobrarlos, por un cargo fijo a los usuarios existentes, para financiar la expansión y otro dirigido a los nuevos usuarios para solventar la conexión. Finalmente se incorporó un cargo adicional para pagar un conjunto de nuevas obras de saneamiento que se incorporaron al objeto de la concesión. En los días en que este artículo era escrito, se incorporaba la dolarización de la tarifa y su indexación por un índice de precios que

¹ Economista. Investigador del Centro de Estudios Económicos de la Regulación/Instituto de Economía, Universidad Argentina de la Empresa (Buenos Aires, Argentina). E-mail: gferro@uade.edu.ar.

combinaba nivel general en Estados Unidos, con un conjunto de precios relacionados a los servicios sanitarios, además de un factor de eficiencia que demandaba ajustes descendentes a las tarifas del medio por ciento anual.

Cuadro 1: Metas de la Concesión (1993-2023)

Metas de Incorporación de Usuarios al Servicio	Agua, cobertura y número de usuarios cubiertos	Cloacas, cobertura y número de usuarios cubiertos
Inicial	70%, 6.007.400	58%, 4.977.560
Final Primer Quinquenio	82%, 7.338.400	66%, 5.906.560
Final Segundo Quinquenio	90%, 8.365.400	75%, 6.972.560
Final Tercer Quinquenio	95%, 9.101.400	84%, 8.066.560
Final Cuarto Quinquenio	97%, 9.513.400	90%, 8.846.560
Final de la Concesión	100%, 10.232.400	95%, 9.740.560
Total de usuarios incorporados	30%, 4.225.000	37%, 4.763.000

Este trabajo examina lo ocurrido en particular con el financiamiento de las expansiones, a partir del reemplazo de los Cargos de Infraestructura (CI), por el componente SU del cargo SUMA, y procura concluir sobre la eficiencia y la equidad de lo actuado. Después de esta Introducción, la Sección II reseña el Cuadro Tarifario de la Empresa Concesionaria. En la Sección III se presentan las variaciones al cuadro tarifario original. En la IV se resume la posición de la Empresa Concesionaria en la renegociación contractual de 1997. Posteriormente, en la V, se presenta el resultado de la Renegociación, estudiándose el Decreto 1167/97. La VI Sección efectúa las reflexiones finales, sopesando los beneficios y costos de la solución hallada.

II-Régimen Tarifario de la Concesión

El régimen tarifario distingue tres categorías de inmuebles: Residencial (R), No Residencial (NR) y Baldíos (B). R y NR se dividen en dos clases: I cuando el agua se presta a una sola unidad, o cuando el inmueble sólo dispone del servicio de desagües cloacales, y II cuando el servicio se presta en forma indivisible a más de una unidad.

Cuadro 2: Categorías y clases de inmuebles contemplados en el Cuadro Tarifario

CATEGORIAS	CLASES
Residencial	R I (una o más conexiones atendiendo una unidad de vivienda)
	R II (una o más conexiones atendiendo más de una unidad de vivienda)
No Residencial	NR I (una o más conexiones atendiendo una única unidad NR)
	NR II (una o más conexiones atendiendo más de una única unidad NR)
Baldío	

Todos los inmuebles, ocupados o desocupados, ubicados con frente a cañerías distribuidoras de agua potable o colectoras de desagües cloacales o industriales están sujetas a las disposiciones del Régimen Tarifario (Artículo 4 RT). En los inmuebles sujetos al régimen de la Ley 13.512 (Propiedad Horizontal), o divididos en forma análoga, todos los servicios que preste el Concesionario podrán ser facturados con cargo al consorcio de propietarios, a quien se instituye como responsable de pago, de conformidad con lo establecido en el Marco Regulatorio (Artículo 5 RT). Quedando excluidas, las unidades que cuenten con una o más conexiones que las abastezcan de manera exclusiva e independiente de las restantes unidades que posee el inmueble servido, con anterioridad o posterioridad a su incorporación al régimen establecido en el Artículo 4, en el último caso, desde el momento en que se provea conexión independiente. En estos casos (Artículo 6 RT), se mantiene la responsabilidad directa e individual para el pago de los servicios facturados. Todo inmueble en propiedad horizontal donde coexistan unidades funcionales pertenecientes a distintas categorías, será considerado perteneciente a la categoría No Residencial cuando por lo menos el 60% de la superficie total del inmueble abarque unidades que hubieren sido incluidas en dicha categoría de no haberse empleado el sistema mencionado (Artículo 7 RT). Toda situación de clandestinidad y/o incumplimiento por parte de los Usuarios de las obligaciones derivadas del RT y de las disposiciones complementarias del Reglamento del Usuario, determinarán la aplicación de un recargo del 10% (Artículo 11 RT).

Por el Artículo 12 del RT, a todo inmueble no micromedido perteneciente a las categorías R, NR o B, se le facturará en concepto de prestación de cada servicio disponible una cuota fija calculada en función de la superficie cubierta total y de un décimo de la superficie del terreno (predio o parcela donde se encuentra emplazado el edificio). Se considerará superficie cubierta total a la suma de superficies cubiertas de cada una de las plantas que compongan la edificación del inmueble.

La cuota fija constituirá una Tarifa Básica Bimestral (TBB) que se determinará con arreglo a la siguiente fórmula (Artículo 13 RT):

$$1) \text{ MAX } \{ \text{TBB} = \text{K} * \text{Z} * \text{TG} * (\text{SC} * \text{E} + \text{ST} / 10); \text{TBB mínima} \}$$

Donde K, coeficiente definido en el Artículo 19 RT,

Z, coeficiente zonal, definido en el Artículo 16 RT,

TG, tarifa general por cada servicio prestado, establecido por el Artículo 14 RT,

SC, superficie cubierta edificada,

E, factor de calidad en la edificación, establecido en el Artículo 15,

ST, superficie del terreno, y

TBB mínima, tarifas básicas bimestrales mínimas establecidas por el Artículo 18 RT.

Para los inmuebles de la categoría Baldío, SC es cero, de modo que queda:

$$1') \text{ MAX } \{ \text{TBB} = \text{K} * \text{Z} * \text{TG} * (\text{ST} / 10); \text{TBB mínima} \}$$

La fórmula TBB hace referencia principalmente a la ubicación, tamaño, antigüedad y tipo de propiedad, lo cual determina una amplia escala de precios finales a pagar por los clientes. La dispersión máxima tarifaria entre los clientes que poseen propiedades de tamaño similar (área total y cubierta) dio una proporción de 7 a 1 en 1996, y podría remontarse a 9,5 a 1 para fines del contrato de concesión (Abdala, 1996).

Cuadro 3: Coeficiente E en la fórmula tarifaria

Tipo de Edificación	Fecha Promedio de Construcción												
	Ant. a 1932	1933 a 1941	1942 a 1952	1953 a 1962	1963 a 1970	1971 a 1974	1975	1976 a 1986	1987 a 1992	1993 a 2002	2003 a 2012	2013 a 2022	Posteriores
Lujo	1,62	1,68	1,75	1,82	1,90	1,97	2,04	2,35	2,65	2,91	3,21	3,53	3,88
Muy Buena	1,47	1,52	1,53	1,65	1,72	1,78	1,85	2,13	2,40	2,64	2,90	3,19	3,51
Buena	1,25	1,29	1,34	1,40	1,46	1,51	1,57	1,81	2,04	2,24	2,47	2,72	2,99
Buena Económica	1,07	1,10	1,15	1,20	1,25	1,30	1,34	1,54	1,74	1,91	2,11	2,32	2,55
Económica	0,89	0,92	0,96	1,00	1,04	1,08	1,12	1,29	1,45	1,60	1,75	1,93	2,12
Muy Económica	0,64	0,66	0,70	0,72	0,75	0,78	0,81	0,93	1,05	1,16	1,27	1,40	1,54

Las TG, serán, según el Artículo 14 RT:

Para la categoría R, de \$ 0,0279 por m2 de superficie, por servicio de agua y otro tanto por servicio de cloacas, para la categoría NR de \$ 0,0558 por m2 de superficie por agua y otro tanto por cloacas y para la categoría B de \$ 0,0279 por m2 de superficie y otro tanto por desagües cloacales.

Las Tarifas Generales por servicio de desagües cloacales en el denominado Radio Antiguo de Capital Federal, se incrementarán en el diez por ciento (10%) por sobre los valores en vigencia.

El coeficiente “E”, que contempla el tipo y fecha de construcción de los inmuebles, en los casos que correspondiere, se determinará con arreglo a la siguiente tabla (Artículo 15 RT):

Los cambios que a la tabla se pudieran efectuar, deberán ser aprobados por el Ente Regulador según lo establecido en el Marco Regulatorio. La determinación del tipo de edificación y de la fecha promedio de construcción de la misma será realizada de acuerdo con las normas contenidas en el Reglamento del Usuario. El valor del coeficiente “Z” que contempla la zona geográfica de ubicación del inmueble estará comprendido entre 0,8 y 3,6 (Artículo 16 RT), de acuerdo con la siguiente tabla (Anexos A y B, RT).

Las TBB mínimas se establecieron en (Artículo 18 RT):

Para usuarios R I: \$ 4,00 * K por servicio de agua potable y otro tanto por servicio de cloacas.

Para usuarios R II: \$ 1,00 * K por servicio de agua potable y otro tanto por servicio de cloacas.

Para usuarios NR I: \$ 8,00 * K por servicio de agua potable y otro tanto por servicio de cloacas.

Para usuarios NR II: \$ 2,00 * K por servicio de agua potable y otro tanto por servicio de cloacas.

Para usuarios Baldíos: \$ 3,00 * K por servicio de agua potable y otro tanto por servicio de cloacas. Las TBB mínimas bimestrales por servicio de desagües cloacales en el denominado Radio Antiguo de Capital Federal, se incrementarán en el diez por ciento (10%) por sobre los valores establecidos en este artículo. Se ha calculado que la TBB mínima es operativa sobre los tres deciles inferiores de la distribución del ingreso.

El valor del coeficiente de modificación “K” será fijado por el Ente Regulador, de acuerdo con lo establecido en el Marco Regulatorio (Artículo 19 RT). Al día de la Toma de Posesión dicho coeficiente era 0,731.

Los valores establecidos no incluyen, para los casos que éste sea aplicable, el porcentaje correspondiente al Impuesto al Valor Agregado (I.V.A.).

Todos los inmuebles con medidor de caudal de agua instalado, cualquiera sea su categoría o clase, abonarán en concepto de cargo fijo un monto equivalente al 50% de la TBB (Artículo 21 RT).

$$2) \text{ Cargo Fijo Usuarios Medidos (CFUM)} = 0,5 * \text{MAX} \{ \text{TBB} = K * Z * \text{TG} * (\text{SC} * \text{E} + \text{ST} / 10); \text{TBB mínima} \}$$

$$3) \text{ Tarifa Medida} = \text{CFUM} + \text{CVi} * K * (\text{C} - \text{A})$$

DONDE CVi ES EL CARGO VARIABLE POR CADA SERVICIO I (AGUA O AGUA Y CLOACAS),

C es el consumo de agua en m3, y

A el monto de m3 libres.

Los cargos variables para usuarios R, NR y B serán de \$ 0,66 * K por metro cúbico, para agua potable y cloacas y \$ 0,33 * K por metro cúbico sólo para abastecimiento de agua potable (Artículo 24 RT). Los usuarios R tendrán derecho a un consumo bimestral libre de 30 m3. Ese límite regirá para los inmuebles R I y para R II dicho consumo libre será la resultante de la suma de los consumos libres que correspondan a cada unidad funcional (Artículo 23 RT). Los inmuebles pertenecientes a las categoría No Residencial y Baldío no tendrán derecho a consumo libre alguno (Artículo 22 RT).

Cuadro 4: Coeficiente Z en la fórmula tarifaria

	Unidad	Sub-unidad	Coeficiente Zonal
Capital Federal	01	A	1,30
	01	B	1,30
	01	C	1,45
	01	D	1,60
	01	E	1,60
	01	F	1,45
	01	G	1,30
	01	H	1,30
	01	I	1,30
	01	J	1,45
	01	K	1,60
	01	L	1,60
	01	M	1,45
	02	A	1,45
	02	B	1,45
	02	C	1,60
	03	A	1,45
	03	B	1,60
	03	C	1,80
	04		1,60
	05	A	1,80
	05	B	1,80
	06	A	1,80
	06	B	2,20
	07	A	2,00
	07	B	2,00
	08		1,80
	09		2,00
	10		2,00
	11		2,40
	12		2,00
	13	A	2,40
	13	B	2,20
	14	A	2,75
	14	B	3,50
	15	A	1,60
	15	B	1,60
	15	C	1,60
	15	D	1,80
	15	E	1,60
	15	F	1,80
	15	G	1,60
	15	H	1,80

	15	I	1,60
	16	A	1,60
	16	B	1,60
	16	C	1,60
	16	D	2,00
	16	E	2,20
	17	A	2,00
	17	B	2,20
	17	C	2,40
Capital Federal	18	A	2,00
	18	B	2,20
	18	C	2,75
	18	D	2,00
	19	A	2,40
	19	B	3,10
	20		3,50
	21		2,20
Almirante Brown	22	A	1,80
	22	B	1,30
	23	A	1,80
Avellaneda	23	B	1,80
	23	C	1,30
	24	A	1,45
Esteban Echeverría	24	B	1,30
	25		1,30
San Martín	26	A	1,80
	26	B	1,80
	26	C	1,45
La Matanza	27	A	2,20
	27	B	1,60
	27	C	1,60
	27	D	1,30
Lanús	28	A	1,80
	28	B	1,80
	28	C	1,45
	28	D	1,45
	28	E	1,45
	28	F	1,10
Lomas de Zamora	29	A	1,80
	29	B	1,45
	29	C	1,10
Morón	30	A	2,00
	30	B	1,45
San Fernando	31	A	1,80
	31	B	1,30
San Isidro	32	A	3,10
	32	B	2,20
	32	C	1,60
	32	D	1,30
Tigre	33	A	1,60
	33	B	1,30
Tres de Febrero	34	A	1,80
	34	B	1,45
	34	C	1,45
	34	D	1,30
Vicente	35	A	2,75

López	35	B	2,00
	35	C	2,00
	35	D	1,45
	35	E	1,45
	35	F	1,30

Para los casos de inmuebles pertenecientes a la categoría No Residencial, o en el caso de inmuebles pertenecientes a la categoría Residencial en donde se hubiese hecho opción de lo establecido en el Artículo 45, inciso d, del Marco Regulatorio, el monto de la instalación de los medidores, el costo de los mismos y de sus elementos accesorios estarán a cargo del Usuario. En los casos previstos en el Artículo 45, inciso c, del Marco Regulatorio, el costo de los medidores, su instalación y el de sus elementos accesorios estarán a cargo del Concesionario. El costo de las renovaciones de elementos constitutivos del medidor que hubieren cumplido con su vida útil estará en todos los casos a cargo del Usuario (Artículo 25 RT).

En general, para cualquier nivel de consumo de agua, Aguas Argentinas tiene mayores incentivos para instalar nuevos medidores en los domicilios de bajos ingresos, que en los de altos (suponiendo que el valor presente neto de los beneficios esperados a partir de la micromedición para la empresa, fueran mayores que los costos de instalación de medidores). Un cliente de altos ingresos puede ahorrar dinero si se pasa a una modalidad de tarifa medida para consumos moderados (Abdala, 1996).

El monto a facturar en concepto de agua para construcción que correspondiere en virtud de construcciones realizadas sobre inmuebles ubicados en alguna de las Áreas Servidas será equivalente a 3 veces el incremento que registrare la cuota fija o el cargo fijo establecido en los Capítulos II y III respectivamente como consecuencia de dichas construcciones, o a 3 veces el monto aplicable de dicha cuota fija o cargo fijo antes de realizadas las obras, el que fuere mayor. La facturación de agua para construcción será independiente de la facturación por prestación de servicios que correspondiere al inmueble en virtud de las disposiciones del RT. El Usuario estará obligado a comunicar por escrito al Concesionario la fecha de iniciación de la obra de que se tratare, sin perjuicio de la aplicación de las multas que le fueren aplicables de acuerdo con lo establecido en el Reglamento del Usuario, en caso de no cumplir con esta disposición (Artículo 28 RT).

El abastecimiento de agua potable con destino a embarcaciones se facturará a razón de \$0,33 el m³ (Artículo 29 RT).

El abastecimiento de agua potable a instalaciones desmontables o eventuales, de naturaleza o funcionamiento transitorio, se facturará a razón de \$ 0,33 el m³ (Artículo 30 RT).

A las Municipalidades correspondientes se les facturará el agua que utilicen para riego y/o limpieza de plazas y paseos públicos, a razón de \$ 0,33 el m³ (Artículo 31 RT).

El Concesionario facturará el agua potable que suministrare a los vehículos aguadores, destinada a la prestación del servicio de abastecimiento de agua potable en áreas no servidas a razón de \$ 0,18 el m³ (Artículo 32 RT).

Por la descarga de vehículos atmosféricos a la red de colectoras cloacales en los vaciaderos habilitados al efecto, se facturarán los siguientes valores por vehículo: si la descarga proviene de instalaciones sanitarias de tipo domiciliario \$ 8,00 y si fueran líquidos de origen industrial, \$ 16,00 (Artículo 33 RT).

Cuando en un inmueble se utilizare agua no provista por el Concesionario pero se desagüen efluentes a la red operada por el Concesionario en los términos de la autorización conferida de acuerdo con el Artículo 11 del Marco Regulatorio, dicho servicio se facturará a razón de \$ 0,33 por m³ (Artículo 34 RT).

El adicional que OSN facturaba en concepto de Desagüe a Pluvioducto será facturado como servicio de desagüe cloacal por el Concesionario, de acuerdo con lo dispuesto en el RT, con más las penalidades que le pudieran corresponder al Usuario en caso de no modificar su situación.

Al otorgarse una nueva conexión de abastecimiento de agua potable o de desagüe cloacal, en las áreas servidas por el Concesionario, o bien al efectuarse la renovación de toda conexión de abastecimiento de agua potable o de desagüe cloacal, cuya vida útil hubiere expirado, corresponderá facturar al Usuario los siguientes valores:

Cuando se trate de Conexión de agua en acera, con diámetro de cañería de 0,013 a 0,032 m, \$ 135, de 0,033 a 0,050 m, \$ 175, de 0,051 a 0,075 m, \$ 255 y mayores de 0,076 m, \$ 340.

Tratándose de Conexión de desagüe cloacal en acera, todos los diámetros, \$ 200. Si fuera Conexión de agua en calzada o en acera opuesta, con diámetro de 0,013 a 0,032 m, \$ 200, de 0,033 a 0,050 m, \$ 210, de 0,051 a 0,075 m, \$ 300 y mayores de 0,076 m, \$ 400.

Las Conexiones de desagüe cloacal en calzada o en acera opuesta se facturarán, todos los diámetros, \$ 225 (Artículo 36, RT).

Al momento de ser autorizada la desconexión o no conexión del servicio según lo establecido en el Artículo 10 del Marco Regulatorio, el Usuario deberá pagar un cargo de desconexión equivalente a 9 bimestres de prestación de los servicios que tuviera para el primer caso o de 3 bimestres de los servicios que le hubiese correspondido tener en el segundo caso. Dicho pago debe efectuarse con anterioridad al momento de su efectiva desconexión o no conexión, debiéndose saldar también todo impago existente a dicho momento (Artículo 37, RT).

Los valores que correspondiera facturar en concepto de reinstalación de conexiones de abastecimiento de agua potable y/o desagües cloacales, en calzada y acera, en relación con lo establecido en los Artículos 10 y 52 del Marco Regulatorio, serán: Conexión de agua en acera, diámetro de cañería de 0,013 a 0,032 m, \$ 100, de 0,033 a 0,050 m, \$ 150, de 0,051 a 0,075 m, \$ 200 y mayores de 0,076 m, \$ 300. En Conexiones de desagüe cloacal en acera, para todos los diámetros, \$ 170.

Siendo Conexiones de agua en calzada o en acera opuesta, el diámetro de 0,013 a 0,032 m, costará \$ 180, la de 0,033 a 0,050 m, \$ 190, la de 0,051 a 0,075 m, \$ 230 y mayores de 0,076 m, \$ 330. Conexión de desagüe cloacal en calzada o en acera opuesta, todos los diámetros, \$ 200 (Artículo 38 RT).

En caso de haberse dispuesto el corte de servicio por aplicación de lo establecido en el Artículo 52 del Marco Regulatorio, pero no habiéndose concretado el mismo en razón de acciones realizadas por el Usuario, corresponderá la facturación en cada caso de \$ 70 (Artículo 39 RT).

El Artículo 40 del RT denominaba Cargo de Infraestructura al régimen para el financiamiento del costo de la red domiciliaria construida por el Concesionario y del suministro conjunto de nuevas conexiones, tanto para la prestación del Servicio de abastecimiento de agua potable como de desagües cloacales, en las áreas de expansión correspondientes. Dicho régimen era alternativo de toda otra acción que asegurara la incorporación de los Usuarios en tiempo y forma, en concordancia con lo dispuesto en el Contrato de Concesión y en los planes de expansión aprobados.

La financiación otorgada a los Usuarios debía contemplar el pago que correspondiere en el término de dos años, en cuotas bimestrales, iguales y consecutivas. La facturación se efectuaría juntamente con la de los servicios de abastecimiento de agua potable y/o desagües cloacales prestados a dichos Usuarios, discriminando claramente el importe.

El valor referencial total promedio de dicho cargo por inmueble se estableció en \$ 325 por el financiamiento de la red domiciliaria y el suministro de conexión para el servicio de abastecimiento de agua potable, y de \$ 460 para el financiamiento de la red colectora y el suministro de conexión para el servicio de desagües cloacales (Artículo 40 RT). Tales valores fueron revisados en tres oportunidades, llegando en 1996 a US\$ 366 y US\$ 606 respectivamente.

La provisión de agua potable en bloque se efectuará a un precio referencial de base de \$ 0,18 por m³. Dicho precio es modificable según lo que establezcan los convenios y/o contratos específicos que regulen cada suministro particular, pero será afectado por un descuento de 15% cuando la prestación no estuviere sujeta a la medición de caudales, o estándolo se estimasen los mismos (Artículo 41 RT).

La prestación de desagüe cloacal en bloque se efectuará a un precio referencial de \$ 0,20 por m³. Dicho precio es modificable por lo que establezcan los convenios y/o contratos específicos que regulen cada suministro particular (Artículo 42 RT).

Los valores establecidos no incluyen, para los casos que éste sea aplicable, el porcentaje correspondiente al Impuesto al Valor Agregado (I.V.A.).

Durante los dos primeros años de la Concesión, el consumo libre fue (Artículo 47, disposición transitoria del RT), para los inmuebles medidos R I, de 42 m³ bimestrales, y el cargo fijo definido en el Artículo 21 será el 65% del monto equivalente a lo establecido en el RT.

Entre el tercer año de la Concesión y hasta la finalización del quinto el consumo libre al que hace referencia el Artículo 22 para inmuebles encuadrados en R I, fue para inmuebles ubicados en áreas con coeficiente zonal “Z” menor o igual a 1,30, de 40m³, de 1,45 a 1,60, de 36 m³ y siendo igual o mayor a 1,80, de 32 m³. El cargo fijo definido en el Artículo 21, para este último período, fue el 50% del monto equivalente a lo establecido en el RT.

III-Variaciones del Cuadro Tarifario

Antes de la privatización, el gobierno ajustó la tarifa del agua tres veces. En febrero de 1991 otorgó un aumento del 25% para compensar la alta inflación de los dos primeros meses de aquel año. En abril de 1991 hubo un aumento adicional del 29%. En abril de 1992 se incluyó el IVA (del 18%, que pasó al 21% en abril de 1995). Se otorgó un aumento adicional de tarifa del 8% antes de la privatización (Abdala, 1996). Al producirse la privatización, la tarifa global cayó 26,9% por la aplicación del factor K de 0,731.

En mayo de 1995 el Cargo de Infraestructura para el agua se convirtió en un cargo variable calculado según la fórmula:

$$4) \text{CIAgua} = \text{ST} * \text{R} * \$ 0,825/\text{m}^2$$

Siendo ST el área total de la propiedad, y

R un factor considerando el tipo de suelo bajo el cual se instalará la cañería y la cantidad de reparaciones a efectuar en calles y veredas (Abdala, 1996).

Una revisión tarifaria debía tener lugar cada cinco años, en forma ordinaria. Además, habría revisiones para ajustar subas de costos superiores al 7% comparadas con la revisión previa. Las revisiones ordinarias se realizarían para ajustar las tarifas a los cambios en los planes de mejora y expansión del servicio, mientras que el contrato habilitaría revisiones extraordinarias para hacer frente a modificaciones de costos, tipo de cambio o normas ambientales. El sistema admitiría el traspaso a la tarifa de casi todos los cambios en los costos. El ajuste debía realizarse cuando la canasta de costos elegida superase el 7% acumulado de aumento o disminución. Los componentes de la canasta han sido objeto de discusión y controversia y en el período han variado los índices oficiales de precios mayoristas, ocasionando nuevos motivos de divergencias entre el regulador y el concesionario.

Los ajustes que tuvieron lugar en las tarifas, luego de la concesión, discurrieron por dos carriles:

- 1) Modificación del factor K para recoger variaciones de costos, y
- 2) Adición de nuevos componentes fijos a las facturas para reemplazar el Cargo de Infraestructura, previsto inicialmente como forma de financiar las expansiones.

Se aplicó en oportunidad de la licitación un coeficiente de descuento del 26,9%, reflejado en el Factor K de la fórmula tarifaria (TBB), que desde el 01/05/93 al 01/06/94 tuvo el valor 0,731. Entre el 01/06/94 al 01/05/98 el factor K tuvo el valor 0,830 (Resolución ETOSS 81/94). Y, desde el 01/05/98 el factor K tiene el valor 0,8741 (Resolución ETOSS 102/98). A principios de 1998, Aguas Argentinas había solicitado 11,7% de reajuste tarifario por mayores costos. El ETOSS le concedió 1,61%. Por un decreto firmado el 08/10/98, el PEN cambió la forma de calcular el reajuste, que se reflejó en el paso del factor K desde 0,830 a 0,8741 (5,31% de aumento).

El valor referencial del Cargo de Infraestructura por inmueble se estableció originalmente en \$ 325 por el financiamiento de la expansión de la red domiciliaria y el suministro de conexión para el servicio de abastecimiento de agua potable y de \$ 460 para el financiamiento de la expansión de la red colectora y el suministro de conexión para el servicio de desagües cloacales (Artículo 40 Régimen Tarifario –RT–), pero fueron revisados en tres oportunidades, llegando en 1996 a \$ 366 y \$ 606 respectivamente. La financiación debía contemplar un máximo de 2 años en cuotas bimestrales iguales y consecutivas.

Cuadro 5: Ajustes tarifarios desde la Concesión.

Vigencia del Coeficiente K		
Fecha	Valor de K	Instrumento Jurídico
01/05/93 al 31/05/94	0,731	Contrato de Concesión
01/06/94 al 31/04/98	0,830	Resolución ETOSS 81/94
01/05/98 en adelante	0,8741	Resolución ETOSS 102/98
Cargos compensatorios	Cargo y monto	Instrumento Jurídico
01/11/97 en adelante	SU, \$ 2,01 bimestrales por servicio (*) (**) (***)	Decreto PEN 1167/97
01/11/97 en adelante	CIS, \$ 4 mensuales por servicio durante cinco años, para nuevos clientes (*) (***)	Decreto PEN 1167/97
01/11/98 en adelante	MA, \$ 1,98 bimestrales por factura (***)	Resolución SRNyDS 928/98
(*) Reemplazaron al CI		
(**) El SU fue afectado por una medida cautelar (judicial) entre el 12/03/98 y el fallo judicial que resolvió su implementación a partir de noviembre de 1998		
(***) Alcanzados por movimientos futuros de K a partir del Acta Acuerdo		

Entre 1997 y 1998 tuvo lugar una renegociación del contrato entre las partes. Se la habilitó mediante decreto presidencial y se negoció directamente entre concedente y concesionario. En 1998 se rebalanceó el tarifario para hacer las nuevas conexiones económicamente más accesibles. El Gobierno eliminó el Cargo de Infraestructura para nuevos entrantes a la red. El cargo denominado CIS –Cargo de Integración al Servicio- introducido para reemplazar al componente de conexión del viejo Cargo de Infraestructura fue de \$ 4 por mes y por servicio –agua y alcantarillado- sólo para nuevos clientes y durante cinco años. Se introdujo además el cargo denominado SU –Servicio Universal- de \$ 2,01 bimestrales por servicio –agua y alcantarillado- (Decreto 1167/97 del PEN), que recae sobre todos los abonados. Ambos cargos fueron puestos en vigencia desde el 1 de noviembre de 1997, cobrados un par de bimestres, pero quedó demorada su aplicación por cuestiones judiciales hasta un año después. En definitiva, un cliente ya conectado debe pagar por SU, si dispone de agua y alcantarillado \$ 4,02 por bimestre. Un nuevo cliente de ambos servicios debe pagar ese importe, más el CIS de \$ 8 por mes durante cinco años. Se adicionó un plan de mejora ambiental, a partir del impulso que recibió desde la SRNyDS, conteniendo un plan revisado para expandir las redes de recolección cloacales y plantas de tratamiento. El cargo introducido para financiar este plan, por Resolución SRNyDS 928/98, se denomina MA –Mejoramiento Ambiental- y es de \$ 1,98 bimestrales por factura, es decir independiente de poseer uno o ambos servicios –agua y alcantarillado-. La facturación es bimestral. Un cliente preexistente de ambos servicios paga en concepto de SU y MA \$ 6 por bimestre. Al momento de la implementación del cobro de ambos cargos, la factura promedio bimestral era de \$ 30, de modo que SU y MA implicaron una suba del 20%. La introducción del

cargo SU implica que las obras de expansión serán financiadas en parte por usuarios existentes, ante la imposibilidad de cobrarles a los nuevos entrantes vía cargo de conexión. Coexiste con el cargo CIS, para los nuevos entrantes.

El cargo SU fue afectado por una medida cautelar (judicial) entre el 12/03/98 y el fallo judicial que resolvió su implementación a partir de noviembre de 1998. El 08/10/98, un tribunal falló que el SU estaba vigente y que Aguas Argentinas podría cobrarlo en forma retroactiva. El 01/10/98, un grupo de 16 intendentes del GBA y el Gobierno Bonaerense habían efectuado una presentación ante la justicia federal para que se autorizara a Aguas Argentinas a cobrar el SU de forma tal que se reanudaran las obras de cloacas y tendido de redes de agua en sus distritos. El pedido, radicado en la Sala V de la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal, constituyó una adhesión a la apelación realizada meses antes por el Estado Nacional contra la medida cautelar dictada por el Juez Guillermo Rossi a pedido del Defensor del Pueblo de la Nación, Jorge Maiorano. Aguas Argentinas había paralizado planes de extensión de redes en el GBA. La Defensoría del Pueblo, quien interpuso el recurso contra el SU, lo rechazó por considerar que constituía el virtual cobro de un impuesto por parte de una empresa privada, ya que el costo de las inversiones programadas no sólo debería ser solventado por los propios beneficiarios de las obras, sino por usuarios con servicios ya instalados.

Cuadro 6: Crónica del SUMA en los medios

El Cronista 17/09/97

Aguas Argentinas y el Gobierno Nacional llegaron a un principio de acuerdo en la renegociación del Contrato de Concesión. En los próximos cinco años, Aguas Argentinas tendría que invertir alrededor de U\$S 1060 millones para la construcción de una planta de tratamiento en la Capital Federal y otra en el sudoeste del Gran Buenos Aires; la construcción sobre el Riachuelo de tubos interceptores de todos los canales de desagües y Aguas Argentinas tomará la administración de los desagües pluviales en manos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Como contrapartida, la empresa aplicará en la facturación un monto fijo. El Plan final, prevé la recuperación total de la costa del Río de la Plata para las actividades deportivas en el año 2018. En el 2003 se habrá librado de suciedades gran parte de la ribera, aunque varias zonas permanecerían con una calidad de aguas regular. La idea central de la renegociación pasaría ahora por el establecimiento de metas ambientales que contemplan las nuevas normas locales e internacionales en la materia.

Clarín 21/01/98

Antes de fin de junio, Aguas Argentinas debería devolver a 80.000 de sus clientes un monto que rondaría los \$ 20 millones. Es lo cobrado en concepto de cargo de infraestructura a los nuevos clientes que se conectaron a la red. Tal cargo fue reemplazado por el CIS (que pagan los nuevos clientes, \$ 4 por bimestre) y el SUMA que pagan todos los clientes de la empresa.

El Cronista 19/02/98

El Ombudsman nacional, Jorge Maiorano, elevó ante la justicia un pedido de nulidad de los decretos con los que el gobierno autorizó la renegociación del Contrato de Concesión con Aguas Argentinas. Se trata de un recurso de nulidad del Decreto 1167/97, que corresponde a la aprobación del acta entre Aguas Argentinas y el Estado, y del 149/97 que autorizó la modificación del contrato original de Concesión. En la presentación ante el Juzgado 12 en lo Contencioso Administrativo a cargo del Juez Guillermo Rossi, se reclamaba que la empresa operadora se abstuviera de aplicar aumentos tarifarios.

El Cronista 30/03/98

Aviso institucional de Aguas Argentinas: "...el Estado Nacional con la conformidad de la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Privatizaciones, decidió sustituir el CI y solventar obras vitales de mejora ambiental a través del cargo SUMA (Servicio Universal y Mejora Ambiental) pagado por toda la población servida del área de concesión. A raíz de una medida cautelar, a partir del 23 de marzo, Aguas Argentinas dejó de facturarla parte SU del cargo SUMA.

El Cronista 28/04/98

La justicia rechazó el amparo promovido por la Asociación de Defensa de los Consumidores y Usuarios de la Argentina (ADECUA), contra la modificación del contrato de Aguas Argentinas concretada por el PEN. La Cámara confirmó en segunda instancia un fallo anterior.

Ambito Financiero 19/06/98

La justicia rechazó ayer el pedido de la SRNyDS para que Aguas Argentinas vuelva a cobrar el cargo por SU, hasta que se sancione el fallo final sobre su legitimidad.

En el pedido de la Secretaría, el Estado Nacional asumiría el compromiso, como garante, de si este último fallo es negativo, la empresa devolverá el dinero ya cobrado a los usuarios. El Juzgado Nacional Federal N° 12 señaló que el único en condiciones de autorizar un aumento tarifario es el Poder Legislativo y “acceder a la sustitución ofrecida implicaría desconocer los fundamentos que dieron lugar a la medida cautelar por la cual se anuló el cargo inicialmente”.

Clarín 15/10/98

El SU se definió en noviembre de 1997. Se cobró hasta marzo, cuando fue suspendido por la justicia. El 08/10/98 un tribunal falló que el SU está vigente. AA podrá cobrarlo en forma retroactiva.

IV-La posición de la Empresa Concesionaria en la Renegociación Contractual de 1997

En febrero de 1997, el Poder Ejecutivo convocó por Decreto 149/97, a la renegociación del Contrato de Concesión. En noviembre de 1997, el Decreto 1167/97 aprobó el Acta Acuerdo firmada en septiembre, que supuso la celebración de un nuevo Contrato de Concesión. El Decreto 149/97, se fundamentó en “la necesidad de adoptar medidas que constituyan una solución para la problemática surgida con relación a la ejecución del contrato”. Se mencionaron explícitamente el Cargo de Infraestructura y la compatibilización con el Plan de Saneamiento del Río Matanza-Riachuelo. Además entraría en la renegociación “toda cuestión que contribuya al mejor cumplimiento de los objetivos y principios del Marco Regulatorio”. Sujetos de la renegociación fueron la Secretaría de Obras Públicas y la de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable, por el Estado, y Aguas Argentinas.

En la presentación de la empresa concesionaria Aguas Argentinas, respecto de la renegociación contractual impulsada por el Decreto 148/97, se consideraba necesario, referido al tema en estudio:

- 1) Lograr una solución definitiva para el tema “Cargo de Infraestructura”.
- 2) Determinar pautas, lineamientos y procedimientos que deberían regir, en un plazo estimado entre 12 y 18 meses, un proceso ordenado, concertado y eficiente de definición del futuro Régimen Tarifario de la Concesión.

La razón del primer punto era que se había cuestionado la admisibilidad, por parte de los beneficiarios de la expansión del servicio, del concepto mismo de pago de la infraestructura domiciliaria por los usuarios incorporados obligatoriamente en los procesos de expansión determinados por el contrato. Se basaba, según la empresa “*en consideraciones socioeconómicas así como filosóficas*”, teniendo que ver con la concepción de la no idoneidad del costeo, por parte de un individuo, de inversiones en activos percibidas como “*de responsabilidad y riesgo del concesionario*”. Las financiaciones tendrían en la percepción de los nuevos usuarios, los mismos defectos que los del concepto original: sería percibido como a favor del concesionario.

Toda modificación sustancial del principio de costeo por los usuarios de la infraestructura domiciliaria, podría generar un impacto sustancial sobre los mecanismos de expansión alternativos al de expansión por cuenta del concesionario (Obras por Cuenta de Terceros –OPCT– no obligatorias, sino que parten de la “voluntad comunitaria” o “adhesión individual”).

Las opciones para resolver el problema, a juicio de la empresa eran:

- 1) Supresión integral del concepto “Cargo de Infraestructura” (Factor Red + Factor Conexión).
- 2) Supresión únicamente del “Factor Red” y mantenimiento con financiación adicional del “Factor Conexión”.

La segunda opción era preferida por el concesionario.

Para hacer sostenible el equilibrio de la concesión, se propusieron en la oportunidad, dos alternativas extremas (y combinaciones):

- 1) Reprogramar las metas contractuales, extendiendo en el tiempo el horizonte de cobertura y alcance de los estándares de calidad.
- 2) Preservar el esquema de metas, buscando mecanismos tarifarios alternativos.

La primera opción, implicaría “*la expresa renuncia a los objetivos de universalidad de los servicios y mejora ambiental*”. Sobre la segunda, el régimen tarifario original, carecía de un enfoque a través del cual “*el beneficio común generado por la expansión y mejora de los servicios fuera solidariamente soportado por toda la comunidad*”. El mecanismo de Cargo de

Infraestructura asignaba el costo de la mejora buscada a los usuarios que en el presente no tuvieran servicio. La empresa argumentaba considerar necesario revertir una situación de *“falta de solidaridad tarifaria”*, estableciendo un nuevo balance en la asunción de los costos de la mejora ambiental y la *“universalidad del servicio”* (entendido como extensión de la cobertura). El cuadro tarifario existente, hacía a juicio de la empresa, no aconsejable un aumento general y uniforme para eliminar el Cargo de Infraestructura. La solución propuesta fue introducir un *“concepto tarifario específico y general para todos los usuarios que podría denominarse ‘cargo de servicio universal y mejora ambiental’ (SUMA)”*. Este, permitiría sostener el equilibrio económico-financiero de la concesión, en un contexto de alta densidad de inversiones. Se aplicaría a toda la comunidad, en tanto tuviera servicio, con criterio uniforme. Adicionalmente, el costo *“realmente atribuible a usuarios individuales”* (asociado con cada conexión individual, puede adicionarse específicamente a quien reciba una nueva conexión).

El cargo SUMA *“debería reflejar un vínculo explícito entre flujos efectivos que ingresan a la concesión y el cumplimiento de metas establecidas en el marco de los planes actualizados”*. En la propuesta de la empresa, sería instrumentado así:

- 1) Se determinaría, para el período de estudio considerado, el valor global de los flujos de ingresos adicionales a los derivados del régimen vigente, necesarios para cubrir los costos emergentes de los objetivos de expansión y mejora ambiental del período.
- 2) Ese valor global de flujos se traduciría por un valor anual base al inicio del período considerado, aplicable a todo el período y un adicional anual acumulativo, ligado al cumplimiento de determinadas metas.

Se propuso que a futuro (5 y 10 años), los ingresos que genere el cargo nuevo fueran genéricamente producidos por la tarifa general, período en el que, además, se generalizara la medición, eje esencial del cambio de régimen tarifario, a juicio de la empresa. Se consideraba que debía ser transitorio, empezando en 1998, por un máximo de 10 a 11 años. La nueva estructura tarifaria medida, permitiría entonces generar y distribuir eficientemente los ingresos entre parte fija y parte medida por consumo, necesarios para cubrir todos los costos emergentes.

La forma más sencilla y eficiente de repartir el valor global del cargo entre los distintos usuarios, en la concepción de Aguas Argentinas, era una cuota uniforme por partida facturada bimestralmente. Entre las variantes posibles estaba:

- 1) Aplicación de partida por servicio, *“para dar ventaja a quienes tuvieran un solo servicio”*.
- 2) Aplicación estricta por factura, *“para favorecer a los facturados cuatrimestralmente”*.

Los valores del cargo SUMA, se determinarían según las reglas de regulación establecidas para la concesión, en función de los objetivos, características, contenidos y montos del segundo y tercer Plan Quinquenal. El cargo uniforme por servicio podría servir para generar *“Fondos Solidarios Interjurisdiccionales”*, para utilizarse con fines sociales específicos directamente relacionados con los mecanismos operativos y tarifarios de la concesión, o fines conexos a uno u otro de los dos objetivos contemplados en la fundamentación del cargo SUMA. Entre sus destinos posibles, estarían:

- 1) Subsidio explícito al acceso al servicio, o a la regularización de servicio *“clandestino”* de barrios carenciados (El subrayado es propio).
- 2) Compensación de morosidad crónica en barrios carenciados.
- 3) Actividades conexas contribuyendo al saneamiento hídrico y mejora ambiental, ligado a desagües pluviales.

Los fondos se pondrían administrar de la siguiente forma:

- 1) Se determinarían anual o plurianualmente planes de acción que correspondieran a necesidades identificadas y acordadas entre una jurisdicción y el concesionario, y se presupuestarían dichos planes.
- 2) Se determinarían los ingresos necesarios y la forma de distribución entre usuarios de la jurisdicción mandante.
- 3) Se facturarían y cobrarían por el concesionario, y se aplicarían los fondos recolectados a la ejecución.
- 4) Se rendirían cuentas en forma regular e independiente a la jurisdicción mandante y al Ente Regulador.

En la presentación de la Concesionaria fueron explicitados principios, lineamientos y procedimientos para la reforma del régimen tarifario. Para fomentar un uso eficiente, argumentaba Aguas Argentinas, debía facilitarse el tránsito a un régimen medido, removiendo las barreras existentes, como el impacto sobre el cliente de la adquisición del medidor, o los cambios bruscos en la facturación. Para Aguas Argentinas, deberían estudiarse los costos de inversión vinculados con la instalación de medidores, y los costos operativos de lectura, mantenimiento y renovación de medidores. Se sugirieron “bloques de racionalidad de consumo” (tarifas crecientes), y corte de servicio. Los bloques propuestos fueron 0-20 m³/bimestre, 20-60 m³/bimestre y más de 60 m³/bimestre. Se aplicarían a clientes residenciales (más de 80% del consumo).

La demanda implícita de servicio medioambiental, depende del escenario que se desee alcanzar en términos de calidad. A juicio de Aguas Argentinas, como “*bien común*”, debería responder más a una lógica de componente fijo en la tarifa residencial, y más en el costo variable de los no residenciales, para reflejar los costos inducidos por la posible mayor carga contaminante.

Los mecanismos que dieran origen a los subsidios deberían ser simples y gozar de transparencia. El concedente debería designar los clientes elegibles.

Sobre los no residenciales, deberían racionalizarse progresivamente los conceptos y valores aplicados a dicha categoría de clientes. Se asimilarían a un régimen general los de “comportamiento estándar” y tarifas generales fijas para grandes consumidores de agua y/o grandes emisores de cargas contaminantes. Los conceptos generales establecidos en el régimen tarifario vigente deberían simplificarse y homogeneizarse. En el momento de inicio del período de concesión, sólo alrededor del 15% de los clientes estaban medidos. Para alcanzar 90% de medición en diez años, deberían instalarse alrededor de 120.000 medidores por año.

Los clientes medidos a la fecha del cambio del Régimen Tarifario, según Aguas Argentinas, pasarían a ser facturados según la nueva fórmula, en tanto los no medidos entrarían en un régimen “espejo” durante el cual serían facturados de acuerdo a un nuevo esquema que atendería a un reordenamiento de las cuotas fijas para disminuir la dispersión de la TBB y simplificar los conceptos de cálculo, eliminando la necesidad operativa de mantenimiento de un complejo sistema de datos catastrales, “cuyos fundamentos de carácter social son inapropiados”.

V-La Renegociación: el Decreto 1167/97

Entre los considerandos del Decreto 149/97, que convocó a renegociar el contrato, se refiere que la Reforma Constitucional de 1994 incorporó el principio del daño causado al medio ambiente y la prevalencia de los tratados internacionales ratificados por la Argentina sobre las leyes nacionales. Con posterioridad a la licitación se verificaron modificaciones legislativas que incidieron significativamente en los estándares ambientales a ser cumplidos por el concesionario para la ejecución del Plan Director Cloacal. Se mencionan la Ley de Residuos Peligrosos y su reglamentación, y el convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques y sus modificaciones. A su vez, la política de racionalización del consumo de agua, la aprobación del Plan de Gestión Ambiental y de Manejo de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo, las constataciones respecto a la calidad del efluente y los estudios del ETOSS en su conjunto, tornaron a juicio del Poder Ejecutivo, aconsejable la reformulación del Plan Director Cloacal de la Concesión. Por el Concedente, negociaron la Secretaría de Obras Públicas (SOP) y la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable (SRNyDS). Aún cuando la SOP es la Autoridad de Aplicación del Contrato de Concesión, la participación de la SRNyDS se dio “en razón de la significativa incidencia de las obras relacionadas a aspectos ambientales que serán cubiertas con los ingresos percibidos en razón de dicho concepto”. Para “resguardar las competencias territoriales que se desprenden del Contrato de Concesión”, se constituyó una Comisión Asesora integrada por representantes de las tres jurisdicciones, coordinada por la SRNyDS, con específica referencia a las disposiciones resueltas en virtud de la renegociación para participar en la planificación y seguimiento de la ejecución de las obras alcanzadas por dicho concepto.

El ETOSS, dependiente de la SOP había manifestado su opinión favorable a la revisión de las estipulaciones contractuales relativas al Primer Plan Quinquenal de Mejoras y Expansión del Servicio, así como del concepto tarifario “Cargo de Infraestructura”.

La renegociación comprendió la revisión del Cargo de Infraestructura, la compatibilización del Plan de Gestión Ambiental para la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo y los planes directores de agua potable y desagües cloacales así como toda otra cuestión que contribuya al mejor cumplimiento de los objetivos y principios del Marco Regulatorio y de las necesidades de interés público.

En concordancia con las disposiciones del Decreto 149/97, las partes suscribieron el Acta Acuerdo del 30/04/97 con Dictamen favorable de la SIGEN y de la Comisión Bicameral de Reforma del Estado y Seguimiento de las Privatizaciones, homologada por la SOP y la SRNyDS. En el Acta Acuerdo, se convino que el concesionario debía presentar una propuesta integral de modificación del Contrato de Concesión, al efecto de su oportuno análisis por las Secretarías citadas, lo que fue satisfactoriamente concluido. Dicha propuesta tuvo en consideración que no se alterase el equilibrio económico-financiero del contrato en su conjunto. Como parte de la propuesta, la empresa concesionaria elaboró un Plan de Saneamiento Integral (PSI), que constituye el esquema medular de la modificación al Plan Director Cloacal de la Concesión. El PSI contempla el saneamiento integral de los cuerpos receptores en el ámbito de la concesión en base a objetivos de calidad que garanticen la sustentabilidad de sus usos y el tratamiento más eficaz de los efluentes generados en el ámbito de la concesión, así como el adelantamiento de las metas de cobertura del servicio cloacal.

El Acta Acuerdo del 30/10/97, adoptó un plexo normativo superador de las dificultades que dieran origen al proceso de revisión contractual. El concesionario, como consecuencia, debía presentar a consideración de la SRNyDS para su aprobación los proyectos correspondientes de

obras y acciones. Corresponde atribuir a la SRNyDS, la expedición de permisos de vertido de efluentes líquidos que establezcan con certeza los parámetros a ser cumplidos. El adelantamiento de metas cloacales consistió en brindar cobertura cloacal adicional para aproximadamente 240.000 habitantes dentro de un plazo cuyo vencimiento no puede ser posterior al 31/12/2003.

El Cargo de Infraestructura, creado para financiar la expansión de las redes de agua potable y desagües cloacales, originó fuertes resistencias de los beneficiarios *“basadas fundamentalmente en la inequidad de imponerles en forma exclusiva el financiamiento de tales obras”*. *“Se planteó así la necesidad de adoptar una política acorde con el beneficio que resulta para la sociedad en su conjunto, en razón de la extensión de la infraestructura del servicio”*.

Por lo anterior, se propugnó la eliminación del Cargo de Infraestructura y “en una dimensión económica limitada” a las unidades beneficiarias de los Planes de Mejoras y Expansión del Servicio, financiados y ejecutados por el Concesionario desde el inicio de su gestión.

Para implementar las expansiones contempladas en la concesión, así como los nuevos objetivos ambientales previstos, se argumenta en el Decreto, es menester generar el flujo de ingresos que los posibilite, estableciendo el concepto denominado SUMA, por el cual se cubriría el financiamiento del costo de la red domiciliaria y las nuevas conexiones, así como la diferencia de financiamiento de las inversiones que derivan del PSI en relación al PMES *“que se solventará en forma solidaria por todos los usuarios beneficiados, hasta alcanzar la plena cobertura prevista y los objetivos del PSI, sin alterar el equilibrio económico financiero del contrato, y conforme a un criterio de justicia distributiva, deducidos que han sido previamente, los montos correspondientes a obligaciones ya devengadas a cargo del concesionario”*. El concepto *“encuentra su basamento en el principio de solidaridad...por cuanto la expansión beneficia esencialmente la comunidad toda y no sólo a quienes se incorporen a los servicios de agua y desagües cloacales”*.

Se dispuso la adecuación del Contrato de Concesión disponiendo la culminación de los planes quinquenales allí establecidos desde el primero al quinto respectivamente, en las fechas de 31/12 de 1998, 2003, 2008, 2013 y 2018, quedando el sexto plan con fecha de vencimiento al 30/04/2023.

Se menciona que se habían evidenciado algunas dificultades en torno al régimen de regulación económica aplicada para la concesión, que no permitían la completa operatividad de un conjunto de principios rectores del Marco Regulatorio. Este aspecto se estudiaría por un equipo de trabajo especialmente conformado al efecto, integrado por representantes de la SOP y de la SRNyDS, con la participación del ETOSS (dependiente de la SOP) y del concesionario.

El sistema de revisión tarifaria por modificación de costos, en un esquema de estabilidad de precios, se consideró iba en detrimento de la ecuación económico-financiera del contrato celebrado debiendo ser complementado *“incluyendo un mecanismo que permita revisiones periódicas...en concordancia con la necesidad de asegurar a la concesión un nivel de ingreso suficiente que permita afrontar las obligaciones asumidas hacia el futuro”*.

Al margen de los mecanismos previstos en el contrato en resguardo de eventuales cambios en la paridad cambiaria de la Ley de Convertibilidad, se consideró conveniente establecer *“un traslado inmediato a precios y tarifas de la diferencia que se genere por variaciones que pudieren introducirse en dicho régimen legal”*.

Para abarcar otros requerimientos referidos a prestaciones conexas al objeto de la concesión, se adecuarían las normas estatutarias de la concesionaria de manera de ampliar su objeto social.

En relación a las penalidades notificadas al concesionario por incumplimiento de metas correspondientes al año 2 de la concesión, los considerandos del Decreto refieren que los *“montos referidos han revertido al usuario a través de un procedimiento de deducción a éste,*

expresamente descripto en el marco del Acta-Acuerdo y con renuncia del concesionario a sus reclamos en curso. Para los incumplimientos del año 3, el ETOSS había cuantificado los mismos en el marco de la renegociación, acordándose la ejecución de las obras del Proyecto Puerto Madero, por un monto similar al de la estimación formulada, agotándose recíprocamente las instancias de reclamo pendientes.

El cumplimiento de las metas de los años 4 y 5 de la concesión correspondería verificarse de acuerdo al nuevo plan.

El Decreto 1167/97 aprobó el Acta-Acuerdo entre la SOP y la SRNyDS, por una parte, y Aguas Argentinas (Anexo I del Decreto). El Acta-Acuerdo, incorporó entre sus disposiciones en materia ambiental el ajuste de las metas quinquenales previstas en el PMES del Contrato de Concesión, en particular:

- 1) Dar servicio a la totalidad de la población del área concesionada, así como a las industrias con vertido admisible a la red concesionada.
- 2) Ejecutar las obras de intercepción, transporte, tratamiento y disposición final de los líquidos cloacales e industriales admisibles a fin de asegurar la sustentabilidad de los usos de los cursos receptores en el área de la concesión.
- 3) Tratar y disponer los barros de acuerdo a las normas vigentes.

En torno a la cuestión tarifaria, se eliminó el Cargo de Infraestructura (Artículo 40 del Régimen Tarifario aprobado por el Decreto 787/93 y se estableció el concepto SUMA. Este tiene por objetivo conjunto:

- 1) Cubrir el financiamiento del costo de la red domiciliaria y el suministro de nuevas conexiones de agua y cloacas de las áreas de expansión de la concesión, que integran el PMES.
- 2) Cubrir la diferencia de financiamiento necesario para ejecutar las inversiones previstas en el quinquenio en el rubro “bienes de uso afectados al servicio del PMES que deriven del PSI, en función de una metodología comparativa entre este último y el originalmente contenido en el Contrato de Concesión”.

El SUMA regiría desde el 01/11/97, aplicándose con carácter uniforme por partida de unidad funcional (incluidos baldíos) y por servicios, y sus valores se expresarán en forma discriminada en la respectiva facturación. El valor se determinaría por quinquenio, y en ningún caso superaría los \$ 3. El concepto no estaría afectado por el porcentual de financiación del Ente Regulador.

El valor inicial del SUMA, obtenido por metodología en Anexo, sería de \$ 2,01 bimestrales por partida de unidad funcional (incluidos baldíos) y por servicio, vigente hasta la terminación del segundo quinquenio de la concesión.

Anualmente se efectuaría un control y ajuste por fórmula. El ETOSS verificaría dentro de los 60 días corridos de finalizado cada período anual, el cumplimiento de la expansión y ajustaría el valor.

La Autoridad de Aplicación dispondría las reglas y plazos relativos al régimen de acreditación y reintegros a los usuarios por la eliminación del Cargo de Infraestructura.

Se estableció un Cargo de Integración al Servicio que afectaría únicamente a las unidades funcionales que resulten o resultaron alcanzadas por los PMES ejecutados y financiados por el concesionario desde el inicio de la concesión. A partir del 01/11/97 se aplicaría como CIS un valor fijo y uniforme por unidad funcional alcanzada, incluidos baldíos. Se pagaría por cinco años y para usuarios aún no incorporados regiría a partir del período de facturación siguiente a aquél durante el cual se conecte el servicio a la unidad correspondiente. El CIS se discriminaría en la factura y no estaría afectado por el porcentaje de financiamiento del ETOSS. Se fijó el CIS en \$ 4 por bimestre y por servicio. SUMA y CIS estarían alcanzados por la variación porcentual

que sufra el coeficiente K del Régimen Tarifario, a partir de la vigencia del Acta-Acuerdo. Además, se incorporaría sobre sus valores el IVA.

Cuadro 6: Cálculo del cargo SU

Período	Y (\$) Valorización actualizada de los CI realizados y/o a realizar en el I Quinquenio por AA	W (\$) Valorización de los CI a realizar por AA en el período.	Z (\$) Recursos generados por el cargo CIS en el período	X (\$) Multas actualizadas del primer y segundo año de la concesión	F Sumatoria de unidades funcionales de agua y cloacas en el período	SU = (Y+W-X-Z)/F Luego del II Quinquenio, Y y X son cero, quedando (W-Z)/F
Apartado I Períodos modificados						
Primer Quinquenio Expandido, Segundo Quinquenio	133.523.400	269.781.800	57.493.274	3.194.104	185.407.661	\$ 1,8478/F
Tercer Quinquenio		248.958.700	54.015.817		172.397.052	\$ 1,13078/F
Cuarto Quinquenio		156.129.500	35.233.639		185.811.433	\$ 0,651/F
Quinto Quinquenio **		85.799.800	20.358.155		195.060.872	\$ 0,38/F
Sexto Quinquenio		79.009.900	14.215.435		202.798.372	\$ 0,3195/F
Apartado II Períodos sin modificar						
Segundo Quinquenio	133.523.400	222.234.400	49.354.186	3.194.104	164.320.002	\$ 1,845/F
Tercer Quinquenio		255.176.400	53.564.196		169.600.028	\$ 1,189/F
Cuarto Quinquenio		164.782.600	37.802.146		184.772.346	\$ 0,6872/F
Quinto Quinquenio		96.309.200	22.147.765		193.468.857	\$ 0,3833/F
Sexto Quinquenio		88.831.600	14.175.530		201.161.998	\$ 0,3711/F
Apartado III Períodos modificados y nuevas metas ambientales						
Primer Quinquenio Expandido, Segundo Quinquenio	142.034.900	299.755.400	64.552.274	3.194.104	186.477.278	\$ 2,0058/F

El ETOSS, al momento de la revisión ordinaria, aprobaría un nuevo plan de inversiones en materia de transporte y tratamiento cloacal, basado en el PSI. El ETOSS debería establecer un plan tal que comparado con el de la oferta mantuviera, como máximo, la TIR del accionista y las tarifas vigentes. Si el plan no cubriera la totalidad de los costos, deberían calcularse los ingresos imputables obtenidos de los nuevos cargos, manteniendo la TIR señalada. También se definirían en la oportunidad, los recursos emergentes y los recursos correspondientes a los nuevos cargos, para asegurar el financiamiento del Plan, a la TIR que se determinara para los siguientes quinquenios.

La revisión tarifaria extraordinaria, prevista en el Contrato de Concesión cada vez que los costos variaran más del 7% acumulado, tendría lugar en ese evento o por año calendario (incluido el presente al suscribirse el acta), lo que ocurriera antes. En caso de que lo relevante fuera el período, la variación se realizaría deduciendo el factor de equilibrio entre períodos existentes a ese momento.

En caso de modificación cambiaria, se trasladaría provisoriamente a precios y tarifas la variación legal de la paridad, a partir de la vigencia de la nueva legislación, salvo que en 15 días corridos la Autoridad de Aplicación adoptara fundadamente otra determinación, previa consulta con el concesionario. Se iniciaría automáticamente una revisión a los 90 días corridos de la variación.

La Autoridad de Aplicación, con la participación del ETOSS y la SRNyDS en los aspectos previstos en el Decreto 149/97 y sus normas complementarias conformarían un equipo de trabajo para reformular el régimen regulatorio de la concesión.

Las partes renunciaron en forma recíproca a cualquier reclamo vinculado con sus pretensiones pendientes, relativas a los planes de mejora y expansión, cargo de infraestructura y revisiones tarifarias.

Para fijar las reglas para acreditación y reintegro del CI, en armonía con la puesta en vigencia del SU y el CIS, se dictó la Resolución 137/97 SOP-MeyOySP. Para determinar los saldos objetos de reintegro, se estableció el devengamiento de un interés compensatorio a favor de los usuarios, desde la fecha de pago incurrida, hasta la efectiva devolución del crédito. A estos no se les facturarían los nuevos conceptos, hasta tanto no se hubieran puesto a su disposición los saldos acreedores respectivos. Se ofertaría el reintegro del saldo neto acreedor de cada usuario al contado, con la opción voluntaria en paralelo, de aplicar dicho crédito al pago de futuras facturaciones. Las deudas por servicios recibidos, que por haber estado vinculadas al ex CI quedaron total o parcialmente impagas, podrían regularizarse en 180 días sin recargos e intereses. Al 30/06/98 debían estar completadas las devoluciones y/o puestas en marcha de las regularizaciones que se estipularon. En Anexo se presentaba el régimen para la devolución del ex CI.

Los pagos realizados, que se restituirían, devengarían una tasa de interés del 1% mensual desde el momento en que se hubieran realizado, hasta su total devolución. La concesionaria no facturaría los nuevos conceptos a los usuarios que antes hubieran sido facturados al CI, hasta no haber determinado y notificado el saldo de los usuarios con derecho al reintegro. Fuera del tratamiento de las deudas antes citadas, las restantes deudas que pudiera registrar el usuario recibirían el tratamiento previsto en la Resolución. Sobre los usuarios con saldo acreedor, los saldos a favor considerarían los intereses incrementales arriba nombrados, los importes devengados por los nuevos conceptos a partir del 01/11/97 y las deudas registradas.

Los usuarios podrían optar por percibir los saldos al contado, o aplicarlos a la cancelación de futura facturación general y ordinaria de la empresa, que notificaría el saldo respectivo y lo pondría a disposición de los primeros. Los agentes tendrían dentro de quince días de recibida la notificación, que ejercer la opción, caso contrario se presumía autorizada la acreditación del saldo, hasta su extinción, en las facturas regulares y ordinarias que la empresa emitiera a partir de ese momento. Tal opción podría ser revertida en cualquier momento mediante notificación del usuario. Del mismo modo, la empresa podría no aceptar o revertir en cualquier momento la aplicación de los saldos acreedores de los usuarios a facturación futura, pagando al contado. Si de los usuarios resultara calculada una deuda con Aguas Argentinas, la empresa aceptaría la cancelación de dicho saldo en cuotas bimestrales, libre de recargos e intereses si fuera en tres cuotas. Toda otra forma de cancelación, daría derecho a la aplicación de los recargos e intereses vigentes. El 30/06/98, se fijó como fecha límite para implementar los mecanismos de devolución y opción establecidos en la presente.

El Anexo III del Acta Acuerdo aprobada por Decreto 1167/97, incluyó las planillas de cómputos de justificación para determinar el concepto SU, que parcialmente se reproducen, debiendo complementarse con las respectivas descripciones analíticas, las cuales tuvieron el consenso de las partes signatarias. La SOP aprobó por la Resolución SOP 27/98 las reglas complementarias al

Anexo III del Acta Acuerdo aprobado por Decreto 1167/97, que como Anexo I la integra. Ese Anexo consigna que el objetivo primario en la materia de la modificación establecida en el Decreto 1167/97, fue cambiar el CI por elementos compensatorios de tal acción. El Anexo III trata cuatro aspectos centrales:

- 1) Las bases metodológicas y cuantificaciones derivadas.
- 2) Breve evaluación de los resultados.
- 3) Modificaciones adicionales.
- 4) Mecanismos de regulación y control.

En torno al primer ítem, el cargo SU se aplicaría a todas las unidades de agua y cloaca (exceptuando unidades complementarias, esto es, cocheras y bauleras). A un inmueble con ambos servicios se les facturaría dos SU (uno por cada servicio). Se estimó un valor de diseño único para el período 01/11/97, y el final del primer quinquenio. Además, se estimó un valor de diseño para cada uno de los restantes quinquenios que podría ajustarse, de corresponder, por las normas de regulación y control que se explicitarán.

El cargo CIS se facturaría, por cada servicio, a todo inmueble que se incorporase a través de proyectos totalmente ejecutados y financiados por Aguas Argentinas. Su valor se fijó en \$ 4 por bimestre durante cinco años, a partir del momento en que el servicio se encuentre disponible o de la fecha de vigencia del Decreto 1167/97, la posterior.

La variación de las fechas de finalización de los Planes Quinquenales obligó a descomponer el análisis en dos escenarios distintos. El primero, introdujo los cambios sin variar el lapso original de los quinquenios. Si de comparar los resultados con CI a los de los cargos compensatorios resultara que no existen cambios relevantes y/o modificaciones que posibilitaran inferir un beneficio para la empresa, se concluiría que dichos cambios resultaron, por lo menos, neutrales con respecto a Aguas Argentinas. El segundo escenario, definió las cuantificaciones de los cargos compensatorios teniendo en cuenta la modificación temporal.

Como condiciones de base:

- 1) Se valorizaron los CI realizados por Aguas Argentinas durante los tres primeros años de la concesión.
- 2) Se valorizaron los CI realizados y/o a realizar por Aguas Argentinas durante el cuarto y el quinto de la concesión. Se verificó que los valores reconstituyeran los ingresos derivados por CI con base en la oferta del concesionario y la Resolución 81/94, durante todo el lapso de la concesión.
- 3) Se determinó el coeficiente Y: obtenidos los montos que el concesionario debió haber facturado por los CI, si el sistema hubiese funcionado eficazmente, se los actualizó hasta el mes de mayo de 1998 a una tasa del 1% mensual acumulativa (mitad del período entre el 01/11/97, inicio de la operatoria, y el 31/12/98, correspondiente a la Revisión Ordinaria, cierre del Primer Quinquenio y primera acción de control). La misma tasa de interés correspondería para la actualización de las multas y las devoluciones a los usuarios de los importes cobrados por CI. Tal tasa estaba fijada en el Contrato de Concesión para regular distintos aspectos de la relación Concedente/Ente con el Concesionario, siendo menor a la TIR de los accionistas.
- 4) Las metas aplicadas y/o a aplicar por los años segundo y tercero de la concesión, se actualizaron desde la fecha de las mismas hasta mayo de 1998 a la tasa señalada. Fue decisión del Concedente que revirtieran a los usuarios como una disminución del valor SU (componente X). Las multas para el tercer año se convertirían en una inversión adicional, sin efectos tarifarios, en Puerto Madero. Dicha obra en el corto plazo resultaría en un mayor nivel de endeudamiento, y en el largo plazo, en una leve disminución de la TIR del accionista.

- 5) La determinación del coeficiente W se correspondió con la totalidad del CI a facturar durante el segundo quinquenio. El método para calcular dichos valores fue análogo al usado en el factor Y: valorización, devengamiento año n, facturación 50% en el año (n+1) y 50% en el año (n+2). Para ambos escenarios definidos al inicio, el diferencial de metas de expansión para el fin del primer quinquenio se lo compensó en el segundo, estructurando para tal fin un programa progresivo de ajuste en las metas. Para el segundo escenario, a partir del sexto año de la Concesión, se aumentaron proporcionalmente las metas de cobertura en función del corrimiento de las fechas de cierre del quinquenio; lo mismo se aplicó a los restantes quinquenios.
- 6) La determinación del componente Z se correspondió con los recursos generados por el cargo CIS durante el lapso comprendido entre el 01/11/97 y el fin del segundo quinquenio. Resulta del valor predeterminado (\$ 4 por bimestre), por cinco años, multiplicado por el número de inmuebles afectados.
- 7) La determinación del componente F se corresponde con la totalidad de unidades funcionales de agua, por un lado, y de cloacas, por otro, estimadas para cada año.
- 8) La determinación del valor SU por el período comprendido entre el 01/11/97 y el fin del segundo quinquenio surge de:

$$5) \text{ Valor SU inicial} = (Y + W - X - Z)/F$$

Donde Y = valorización actualizada de los CI realizados y/o a realizar en el primer quinquenio por Aguas Argentinas,

W = valorización de los CI a realizar por Aguas Argentinas en el segundo quinquenio,

Z = recursos generados por el cargo CIS en el período,

X = multas actualizadas del primero y segundo año de la concesión,

F = sumatoria de unidades funcionales de agua y cloacas en el período.

- 9) La determinación del valor SU para los quinquenios restantes surge de la expresión:

$$6) \text{ Valor SU} = (W - Z)/F, \text{ dado que en adelante } Y = X = 0.$$

- 10) Los valores SU resultaron (Apartado I Acta Acuerdo):

SU inicial (*) = \$ 1,85 por bimestre, servicio y unidad funcional hasta 31/12/2003.

SU Tercer Quinquenio = \$ 1,13 por bimestre, servicio y unidad funcional hasta 31/12/2008.

SU Cuarto Quinquenio = \$ 0,65 por bimestre, servicio y unidad funcional hasta 31/12/2013.

SU Quinto Quinquenio = \$ 0,38 por bimestre, servicio y unidad funcional hasta 31/12/2018.

SU Sexto Quinquenio = \$ 0,32 por bimestre, servicio y unidad funcional hasta 30/04/2023.

(*) A modificar por adelantamiento de metas en virtud del Plan de Gestión Ambiental y de Manejo de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo, Apartado III.

- 11) Se calcularon los valores SU correspondientes a quinquenio sin modificación de fecha de finalización (Apartado II, Acta Acuerdo).

No es posible inferir beneficio alguno para el Concesionario, en el modelo de regulación vigente, derivado de la eliminación del CI y su compensación por los cargos SU y CIS.

Respecto de la capacidad de pago de los usuarios situados en las áreas de expansión de la Concesión, “el principal problema que se generaba con el CI se vinculaba con la capacidad de ser solventado por los usuarios, dadas las actuales circunstancias socioeconómicas de las principales áreas de expansión”.

Se tomó como ingreso familiar mensual medio representativo de las áreas de expansión, el valor del Segundo Quintil de los Indicadores Demográficos de Ocupación e Ingreso (INDEC, abril 1996) de \$ 603 por mes, aproximadamente la mitad del valor promedio para la totalidad del Gran Buenos Aires. Los ingresos promedio del primer quintil para el período se calcularon en \$ 396 por mes².

Adicionalmente, se acordó con Aguas Argentinas el adelantamiento de metas ambientales conforme a lo previsto en el Plan de Gestión Ambiental y del Manejo de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo (cobertura cloacal adicional para 240.000 habitantes en seis años a partir de 1998 y hasta el final del Segundo Plan Quinquenal). Ello implicó el recálculo del cargo SU del Apartado III, Anexo III del Decreto 1167/97 para el período 01/11/97 y el 31/12/2003, resultando en \$ 2,01 por bimestre, por unidad funcional y por servicio.

² En términos mensuales, un nuevo usuario del servicio de agua en áreas de expansión pagaría, con la hipótesis del Apartado I o II:

- 1) Servicio \$ 2,50
- 2) SU-Agua \$ 0,93
- 3) CIS-Agua \$ 2,00
- 4) Financiamiento ETOSS \$ 0,07 (calculado sólo sobre 1)
- 5) IVA \$ 1,16

TOTAL \$ 6,66 (\$ 0,22 por día y por familia)

Lo anterior es el 1,1% de los ingresos familiares. Si se consideran los ingresos promedio del primer quintil, la cuenta de agua supondría 1,7% del ingreso familiar. La factura mensual de un nuevo usuario de cloacas incorporado en áreas de expansión quedaría en:

- 1) Servicio \$ 5,00
- 2) SU Agua y Cloacas \$ 1,85
- 3) CIS Cloaca \$ 2,00
- 4) Financiamiento ETOSS \$ 0,13 (calculado sólo sobre 1)
- 5) IVA \$ 1,89

TOTAL \$ 10,87 (\$ 0,36 por día y por familia).

Representa el 1,8% de los ingresos familiares promedio del segundo quintil y 2,7% de los del primer quintil.

Si se superpusieran ambos CIS (de agua y cloacas), la situación financiera quedaría:

- 1) Servicio \$ 5,00
- 2) SU Agua y Cloacas \$ 1,13
- 3) CIS Agua y Cloacas \$ 4,00
- 4) Financiamiento ETOSS \$ 0,13 (Calculado sólo sobre 1)
- 5) IVA \$ 2,15

TOTAL 12,45 (\$ 0,41 por día y por familia).

Siendo 2,1% de los ingresos familiares del segundo quintil y 3,1% de los del primer quintil.

VI-Reflexiones finales: beneficios y costos de la solución hallada

Esta sección tiene por objeto inicial enumerar algunos insumos que provee la disciplina económica y que es necesario refrescar para poder emitir una opinión sobre los acontecimientos reseñados, posteriormente, elaborar un juicio que balancee pros y contras de lo actuado y agregar un pequeño conjunto de reflexiones sobre la tarificación del agua en general.

Respecto de la equidad tributaria (extensible a tarifas por servicios públicos), hay dos líneas de pensamiento en la disciplina económica: el principio del beneficio y el de capacidad de pago. De acuerdo con el primero, un sistema fiscal (tarifario) es equitativo cuando cada contribuyente (usuario) paga en función de los beneficios que recibe de los bienes (servicios) públicos. Lo que distinguirá a un sistema fiscal de otro, será la estructura de gastos, que se resuelve simultáneamente con la estructura impositiva. La otra línea de pensamiento contempla el problema impositivo (tarifario) en sí mismo, con independencia de la determinación del gasto. Se necesita un ingreso total dado y a cada contribuyente se le pide que contribuya según su capacidad de pago. Este enfoque abandona la vertiente del gasto del sector público siendo por lo tanto menos satisfactorio para el economista académico. Desde el punto de vista operativo, para que el principio del beneficio se pueda llevar a la práctica, se requiere determinar aquél para el contribuyente (usuario). El mismo problema informativo ocurre con la capacidad de pago para el otro criterio. Para que el primer principio sea equitativo, hay que suponer que existe un estado “adecuado” de distribución. El enfoque de capacidad de pago se enfrenta mejor al problema de la redistribución, pero deja sin resolver la provisión de servicios públicos. La imposición sobre el beneficio puede relacionarse únicamente con la financiación de los servicios públicos y no con la función redistributiva del proceso de impuesto-transferencia. El viejo CI respondía al principio del beneficio, en tanto el nuevo concepto SU está pensado desde la óptica de la capacidad de pago. La modificación implica una redistribución de los habitantes “Cubiertos” hacia los “No Cubiertos”, bajo la presunción que los “Cubiertos” tienen efectiva capacidad de subsidio sobre los “No Cubiertos”, lo que no necesariamente es correcto, dada la heterogeneidad al interior de los “Cubiertos” que el mismo obsoleto sistema tarifario heredado de OSN reconoce.

La imposición (tarificación) de acuerdo con la capacidad de pago, requiere que las personas con la misma capacidad de pago paguen lo mismo, y que las personas con mayor capacidad paguen más. En el primer caso se hace referencia a la equidad horizontal (trato igual a los iguales) y en el segundo caso a la equidad vertical (trato desigual a los desiguales). Ambas reglas se deducen del mismo principio de tratamiento igual y ninguna de las dos es más básica (Musgrave y Musgrave, 1992). La puesta en práctica de cualquiera de las dos reglas requiere una medida cuantitativa de la capacidad de pago. Lo anterior, puede pensarse al interior de una generación, o entre distintas generaciones. Aquí caben dos reflexiones, dada la argumentación que justifica la reforma, usada por el Estado Nacional y por la Empresa Concesionaria, que recurre a argumentos de “solidaridad” (presuntamente asimilable al concepto de equidad vertical en nuestra jerga). El sistema de CI es calificado de inequitativo y el nuevo de SU de solidario. Bajo el supuesto de “Cubiertos” -como un todo-, pudientes, y “No cubiertos”, pobres, la reforma avanzaría hacia la equidad vertical. En realidad, pobres “Cubiertos” pueden estar solventando a otros pobres “No Cubiertos” y lo que sería más grave a otros “No Cubiertos” no tan pobres. Lo anterior, admitiendo que el no pago del CI estuviera correlacionado 1 a 1 con pobreza, lo que inclusive puede no ser el caso (pobres pagadores puntuales “Cubiertos” podrían estar subsidiando a pobres morosos “No Cubiertos”). Un subsidio “solidario” (verticalmente equitativo) debiera haber primero empadronado los futuros usuarios elegibles y direccionado a ellos el subsidio, por una parte, y por otro, detectar a quienes revelan según las proxies del sistema tarifario vigente mayor

capacidad de pago, para cargarles proporcionalmente más de la cuenta. Respecto del tema generacional, la generación anterior, la de la empresa estatal, recibió aportes del Tesoro (o sea de todos los contribuyentes, pobres, ricos, locales o ajenos a la jurisdicción beneficiaria) para financiar parte de su red. El sistema fue generacionalmente inequitativo con la generación actual al legarle un sistema desfinanciado y subcapitalizado. El nuevo esquema carga el costo de la red a la generación presente, que pagará la edificación de un conjunto de activos que son propiedad de la comunidad (aún cuando habrán de sufrir depreciación antes de su restitución a la esfera pública en el año 2023). La generación presente, en suma, debe efectuar el ajuste por la generación pasada y parcialmente por las futuras. Sumado a lo anterior, la generación presente tributa IVA por el consumo del bien provisto, cosa que no hicieron las generaciones pasadas en la empresa estatal.

Un punto adicional, referido a las características del bien provisto y a las que se le adjudican es necesaria. Los bienes públicos son aquellos donde el consumo es no rival, por una parte y además no es factible excluir de su goce a los consumidores. El agua es claramente un bien de consumo rival y es perfectamente factible de racionar su disfrute excluyendo a los consumidores. No tiene elementos de bien público, aunque tiene efectos externos importantes sobre la salud y la vida de las personas, y tecnológicamente debe operarse como un monopolio natural. Respecto de otros servicios públicos, las externalidades involucradas son mayores. Por los riesgos sobre la salud, hay un interés público importante en hacer ampliamente disponible y barata al agua potable y las cloacas. También hay complementariedades en los efectos sobre la salud, de las cloacas y la provisión de agua. Otra externalidad asociada con el agua, es el agotamiento de los acuíferos. Un tercer grupo, proviene de la contaminación de corrientes, ríos y océanos, con agua de desecho sin tratamiento. La existencia de externalidades dan justificación a la intervención estatal vía regulación. No obstante, “el concepto de economías externas (o externalidades, esgrimido junto con el concepto de bien público en la argumentación que acompaña la medida) es uno de los más vagos (“elusive”) en la literatura económica” al decir de Scitovsky. Cuando se quiere justificar un subsidio (directo o cruzado), un argumento preferido es la “externalidad positiva” asociada a la producción/consumo del bien en cuestión. En este caso, la universalidad de la cobertura va a ser financiada con un subsidio cruzado, basándose en que tal universalidad es deseable por las externalidades asociadas al bien subsidiado. Notablemente, sobre el bien se aplica el IVA al 21%, que en este caso particular parece un impuesto pigouviano al revés (encarece y por lo tanto castiga el uso del bien que tiene asociadas externalidades positivas).

Por otra parte, el cargo ha sido muy elocuentemente bautizado de “Servicio Universal”, utilizándose universalidad de la cobertura como sinónimo de lo anterior, cuando en realidad, el concepto de servicio universal en la esfera de los servicios públicos es una cosa diferente. Servicio universal o universalidad, comprende la idea de darle a todos los miembros de la comunidad la posibilidad de ganar acceso al servicio pagando una tarifa suficientemente baja. Mientras bajo Obligación de Servicio la capacidad de producción es aumentada para asegurar acceso a las tarifas vigentes (la demanda debe satisfacerse), el Servicio Universal es darle a todos los miembros de la comunidad la posibilidad de alcanzar un nivel “aceptable” de consumo (Chisari y Estache, 1999).

Para cerrar, pueden enumerarse los pros y contras de la forma que se resolvió el problema de financiar las expansiones en Buenos Aires. Como ventajas pudieron dilucidarse: sobrevivieron las metas de expansión de la concesión, se mantuvo el balance económico financiero de la concesión, se cubrirán metas ambientales y los nuevos cargos son moderados. Como desventajas, pueden citarse los problemas de equidad de financiar los “Cubiertos” a los “No Cubiertos” por el servicio, de equidad vertical al interior de los “Cubiertos” por ser ese financiamiento mediante

una capitación, de equidad intergeneracional entre “Cubiertos” presentes y futuros, la “tributación pigouviana al revés”³ a que está sometido este servicio público, el carácter del subsidio que el cargo SU representa, que permanece oculto, habiéndose perdido la oportunidad de explicitarlo, hay un efecto no saludable sobre los incentivos de haber cedido a la morosidad colectiva, y la persistencia de un mal esquema tarifario. En detalle, los pros de la solución hallada:

- 1) La supervivencia de las metas de expansión es saludable, por cuanto son las que justifican en gran medida la privatización.
- 2) Con las metas, sobrevivió el balance económico-financiero de la concesión, no hubo expropiación por el Estado ni rentas suplementarias para la empresa, por otra parte, se restituyeron los valores abonados por los habitantes nuevos “Cubiertos” que habían pagado puntualmente el CI. Las multas por incumplimiento se revirtieron a los usuarios.
- 3) Se cubrirán metas ambientales, sobre las cuales es difícil no estar de acuerdo en términos generales. Su prioridad, en términos de tasa de retorno social es otro tema, y la forma que se halló de financiarlas es discutible, pero, en todo caso, excede el objeto de este trabajo.
- 4) Los nuevos cargos son moderados. El SU bimestral para quienes tienen ambos servicios equivale a poco más de tres paquetes de cigarrillos, o cuatro latas de gaseosa en una expendedora automática. El CIS es el doble del cargo anterior, 1% de los ingresos mensuales del quintil más pobre de la población por servicio.

En tanto que los contras que pueden enumerarse son:

- 1) Sobre el problema de financiar los “Cubiertos” a los “No Cubiertos”, hay una presunción de capacidad de pago, a favor de los primeros, que no es lícito generalizar, y hay “Cubiertos” pobres financiando a “No Cubiertos” tan o menos pobres que ellos.
- 2) Al interior de los cubiertos, se ha aplicado una capitación (considerando a cada conexión una unidad), lo que es claramente fuente de inequidad: pagan iguales hogares ricos que pobres, familias numerosas que unipersonales, usuarios residenciales que no residenciales, jubilados que activos, grandes consumidores y pequeños.
- 3) El SU es un subsidio que oculta a los nuevos habitantes cubiertos que extenderles el servicio a ellos cuesta recursos que están afrontando otros usuarios. Un subsidio explícito que por lo menos los pusiera en conocimiento, tiene un valor educativo no desdeñable, a fin de crear la conciencia a los habitantes del precio tributario de los servicios públicos.
- 4) Desde similar óptica, puede que se hubiera sobreestimado la “capacidad de pago” o la “disposición a pagar” (cosas muy diferentes) por la conexión a un servicio tradicionalmente subsidiado en la Argentina, pero es grave que se haya cedido a la morosidad colectiva desde el punto de vista del sistema de incentivos de la sociedad. La anomia resultante, dilata la extirpación de “males públicos” como la evasión impositiva.

Por último, y ya fuera de lo actuado para solucionar el problema,

- 1) Persiste un mal esquema tarifario para los usuarios “Cubiertos”, plagado de subsidios cruzados, sin incentivos a la racionalidad en el uso, y ahora más inequitativo (tanto horizontal como verticalmente) por la capitación aplicada⁴.
- 2) La cuestión intergeneracional mueve a reflexionar. Los usuarios anteriores no pagaron IVA, recibieron aportes del Tesoro y legaron un capital depreciado, en tanto que los presentes pagan impuestos, no reciben aportes del Tesoro y deberán reponer el capital heredado y legar un stock adicional a las generaciones futuras.

³ Es posiblemente un abuso del concepto, pero permítaseme la licencia literaria.

⁴ El argumento habitual de que los cargos de suma fija no distorsionan decisiones marginales es solamente aplicable al caso de usuarios medidos, donde hay una componente de la factura variable con la cantidad consumida.

- 5) La “tributación pigouviana al revés” a que está sometido el consumo de agua y servicios cloacales (un bien meritorio) es por lo menos llamativa. Se lo llama (incorrectamente) bien público y se lo califica como fuente de benéficas externalidades, sin embargo, se lo castiga con un impuesto al consumo. Por otra parte, el posible argumento de que el tributo contribuya a racionar el uso no se sostiene dado el esquema tarifario desvinculado del volumen de agua utilizada.

Bibliografía

Abdala, Manuel (1997). La privatización de los servicios de agua potable y cloacas en Buenos Aires: su impacto en el bienestar. Estudios, año XX, N° 81. IERAL. Córdoba: abril/junio.

Aguas Argentinas (1998). Propuesta para la renegociación del Contrato de concesión en el marco del Decreto 149/97.

BID (1996). El proceso de transformación del sector agua potable y saneamiento en Argentina. Julio.

Contrato de Concesión de Aguas y Servicios Sanitarios en Buenos Aires

Crampes, Claude y Antonio Estache (1999). Lessons from Regulating the Buenos Aires Water Concession. Mimeo. Washington: The World Bank.

Chisari, Omar y Antonio Estache (1999). "The Needs of the Poor in Infrastructure Privatization. The Role of Universal Service Obligations. The Case of Argentina". Texto de Discusión N° 3. Buenos Aires, Centro de Estudios Económicos de la Regulación

Decreto 1167/97. Poder Ejecutivo Nacional.

Diario Ambito Financiero (1997-99). Varios números.

Diario Clarín (1997-99). Varios números.

Diario El Cronista (1997-99). Varios números.

FIEL (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas) (1999). La regulación de la competencia y de los servicios públicos. Teoría y experiencia argentina reciente. Buenos Aires.

MEyOySP (1996). Guía para la tarificación de los servicios de agua potable y desagües cloacales. Secretaría de Recursos Hídricos. Síntesis.

Musgrave, Richard y Peggy Musgrave (1992). Hacienda Pública. Teórica y Aplicada. Sexta Edición. Madrid: McGraw-Hill.

Régimen Tarifario de la Concesión de Aguas y Servicios Sanitarios en Buenos Aires.

Reglamento del Usuario de la Concesión de Aguas y Servicios Sanitarios en Buenos Aires.

Resolución Secretaría de Obras Públicas 27/98

Resolución Secretaría de Obras Públicas 137/97

Serie Textos de Discusión CEER

Para solicitar alguno de estos documentos o suscribirse a toda la Serie Textos de Discusión CEER, vea las instrucciones al final de la lista.

Número	Autor(es)	Título	Fecha (mes/año)
1	Laffont, Jean-Jacques	Llevando los principios a la práctica en teoría de la regulación	03/1999
2	Stiglitz, Joseph	The Financial System, Bussiness Cycles and Growth	03/1999
3	Chisari, Omar y Estache, Antonio	The Needs of the Poor in Infrastructure Privatization The Role of Universal Service Obligations. The Case of Argentina	03/1999
4	Estache, Antonio y Martín Rossi	Estimación de una frontera de costos estocástica para empresas del sector agua en Asia	04/1999
5	Romero, Carlos	Regulaciones e inversiones en el sector eléctrico.	05/1999
6	Mateos, Federico	Análisis de la evolución del precio en el Mercado Eléctrico Mayorista de la República Argentina entre 1992 y 1997.	06/1999
7	Ferro, Gustavo	Indicadores de eficiencia en agua y saneamiento: el caso de Aguas Argentinas.	07/1999
8	Balzarotti, Nora	La Política de Competencia Internacional	09/1999
9	Ferro, Gustavo	La experiencia de Inglaterra y Gales en micromedición de agua potable	09/1999
10	Balzarotti, Nora	Antitrust en el mercado de gas natural	10/1999

CEER Working Paper Series

To order any of these papers, or all of these, see instructions at the end of the list.

Number	Author(s)	Title	Date (mm/yy)
1	Laffont, Jean Jacques	Translating Principle Into Practice in Regulation Theory	03/1999
2	Stiglitz, Joseph	Promoting Competition in Telecommunications	03/1999
3	Chisari, Omar Estache, Antonio and Romero, Carlos	Winners and Losers from Utility Privatization in Argentina: Lessons from a General Equilibrium Model	03/1999
4	Rodríguez Pardina, Martín and Martín Rossi	Efficiency Measures and Regulation: An illustration of the Gas Distribution Sector in Argentina	04/1999
5	Rodriguez Pardina, Martín Rossi and Christian Ruzzier	Consistency Conditions: Efficiency Measures for the Electricity Distribution Sector in South American	05/1999